

# El artículo 46 LORAFNA y el régimen local navarro<sup>1</sup>

Juan-Cruz Alli Aranguren\*

## 1. Introducción

El artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) se estudia como punto de partida de las competencias que en materia de régimen local tiene reconocidas la Comunidad Foral. La disertación va a constituir un desarrollo del contenido del precepto, del régimen de autonomía municipal y de las competencias. Por eso analizo el precepto en sus apartados, haciendo referencia a su génesis y evolución en los debates que la negociación planteó, porque esto nos aclara algunos matices de su significado.

Quien se aproxima al artículo 46 LORAFNA se puede encontrar con que todo él resulta conocido. La invocación de la normativa histórica, el control por parte de la Diputación de los actos de los Ayuntamientos y la autonomía municipal son referencias constantes en el régimen local de Navarra, aunque con significados distintos en cada momento histórico. Sin embargo, ha cambiado la perspectiva, porque hoy se han de ver dentro del marco del ordenamiento vigente, apoyados en la Constitución y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, entendiéndose que todo aquello que se pueda separar de este marco admite una valoración dudosa en su adecuación al marco superior en el que se ha de desarrollar el ejercicio de la competencia histórica, conforme a la Disposición Adicional Primera de la Constitución. En primer lugar, porque la Disposición Adicional tercera de esa Ley establece su vigencia en Navarra “en lo que no se oponga al régimen que para su administración local establece el artículo 46 LORAFNA”. Además, porque, como declaró el Tribunal Constitucional en la senten-

---

1. Este trabajo es la versión actualizada, con notas y bibliografía de una conferencia pronunciada con el mismo título en un curso para funcionarios locales.

\* Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

cia de 28 de julio de 1981, la Constitución es la “norma suprema del Estado como totalidad y, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esta totalidad”.

## 2. Competencias de la Comunidad Foral sobre la Administración local

El artículo 46 formula en su apartado 1 un reconocimiento y asignación de competencia histórica y exclusiva a Navarra en cuanto se refiere a la Administración Local. No contiene una enumeración de competencias, sino la referencia a unos marcos normativos donde se han ido reconociendo aquéllas: la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias, la Base 68 de la Ley de 17 de julio de 1945, el artículo 209 del Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1952. Con la invocación de estas disposiciones se sentaron las bases del derecho histórico en la materia. A este se han de añadir “las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado”.

Este apartado del precepto es uno de los puntos que menos polémica suscitó en el desarrollo de la negociación respecto al Amejoramiento. En el texto que inicialmente se elaboró todo el apartado formaba un solo párrafo, sin la división en dos apartados del texto definitivo. A propuesta de la Comisión Negociadora de Navarra, en el elaborado a finales de enero de 1982, se efectuó la división en dos apartados. En el primero se hace referencia a la legislación histórica, en el segundo a las competencias que en materia de Administración local pudieran corresponder a Navarra del mismo modo que a otras Comunidades Autónomas o a las Provincias. Se justificó esta modificación para evitar que “la expresión final del segundo (‘conforme a la legislación básica del Estado’) pudiera atribuirse a la materia contemplada en el primero. Este distinguo es fundamental, puesto que las facultades y competencias que en uno y otro se contemplan tienen distinta procedencia”<sup>2</sup>.

Conforme al último inciso del apartado b) corresponden a Navarra las competencias que, siendo compatibles con las históricas, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias conforme a la legislación básica del Estado. En este apartado está claro que tal conformidad con la legislación básica del Estado se refiere a las Comunidades Autónomas y a las Provincias, mientras que en la primitiva redacción, al ser un todo continuo, se podía interpretar que la invocación de la legislación básica del Estado también alcanzaba a la Ley de 1841 y al Real Decreto Ley de 1925. Para evitar que pudiese ser interpretado el derecho histórico con la apostilla de “con-

---

2. Así se justificó en el documento que recogió las fórmulas elaboradas en las reuniones mantenidas entre el 11 a 14 de enero de 1982. Era entonces el artículo 7 del Título II.

forme a la legislación básica del Estado”, con lo cual el derecho histórico no tendría entidad de por sí, sino que se acomodaría a la legislación básica, se efectuó la separación en dos apartados, uno con la referencia a las competencias históricas y otro a las propias de las Comunidades Autónomas y las Provincias según el régimen derivado de la Constitución.

## 2.1. Legislación histórica

### 2.1.1. *Ley de 16 de agosto de 1841*

En la Ley de 1841 se estableció el principio del uniformismo liberal, de la unidad en la organización, la composición y la elección de los Ayuntamientos (art. 5). Sin embargo, hay una remisión a la legislación anterior propia de Navarra.

El artículo 6, en cuanto se refiere a la administración económica interior de los fondos y propiedades, prevé que se haga bajo la dependencia de la Diputación, con arreglo a la legislación propia de Navarra. En el resto de las atribuciones regirá la legislación general (art. 7).

También se hace referencia a las instituciones históricas en el artículo 10, en cuanto a la administración de los propios, rentas, efectos vecinales, etcétera, porque se atribuyen a la Diputación las competencias y facultades que correspondían a la Diputación del Reino y al Consejo Real de Navarra.

El artículo 14 dispuso que los aprovechamientos en Andía, Urbasa, Bardenas y demás comunes se acomodaran a las leyes de Navarra y a los privilegios de los pueblos.

El precepto de la Ley de 1841 al que más partido se ha sacado, como veremos en relación con la Ley de 1925, es la remisión que el artículo 10 hace a las facultades de la Diputación del Reino y del Consejo Real<sup>3</sup>. A partir de ellas se estableció un claro poder superior de carácter jerárquico en la Diputación sobre todas las entidades locales, siguiendo el modelo del centralismo liberal, pero sustituyendo el control de la Administración estatal por el de la Diputación. En la tesis que podemos llamar tradicional, defendida desde las estructuras del poder y la Administración foral, se ha sostenido que la Diputación tenía asumidas, en virtud de ese artículo, todas las competencias que correspondían históricamente a aquellas instituciones. En un continuo proceso de regulación, de intervención económica y de incorporación de sucesivas técnicas de control, se logró establecer un marco político y legal de regulación de la vida local desde la Diputación Foral.

Históricamente, la Diputación del Reino ejecutaba y vigilaba el cumplimiento de las decisiones de las Cortes y trataba de suplirlas en los periodos entre las sesiones de aquellas. Como lo demuestran algunos de los debates más significativos, representaban el contrapoder del Reino al del virrey, que, como representante del Monarca, trataba de imponer su política e incrementar su poder a costa del propio del Reino.

---

3. SALCEDO IZU, J. J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1964; *La Diputación del Reino de Navarra*, idem., 1969.

El Consejo Real tenía un ámbito competencial mayor, porque, con las jurisdiccionales en el ámbito civil y criminal como Tribunal de apelación, le correspondía la competencia legislativa. Prueba de ella son las Ordenanzas que dictó en 1547 y 1622, que suponían una contraposición entre el Derecho del Reino, formado por las leyes de las Cortes, y el Derecho del Rey que eran las Ordenanzas del Consejo Real. Las primeras que afectaron a la vida local fueron las conocidas como “Ordenanzas viejas”, incorporadas a la Novísima Recopilación (Libro I, Título X, Ley XX), en las que se estableció la necesidad de la autorización del Virrey o del Consejo para hacer repartos de gastos entre los vecinos o para tomar dinero en censo, existía control económico de la rentas y posibilidad de inspecciones.

Las Ordenanzas penetraron cada vez más en la vida municipal, hasta el punto de que en las de 1622 se legisló sobre el gobierno de los pueblos, se instituyó el régimen de organización municipal, elección de Alcaldes, Jurados, Regidores, etcétera, y el funcionamiento de los Ayuntamientos, en su orden de sesiones. Además, se reguló el régimen económico con control e intervención por parte del Consejo Real, incluidos recursos ante el mismo en relación con las decisiones municipales, regulación de las prestaciones de servicios por parte de los Ayuntamientos fundamentalmente en los suministros (los vínculos como medio de resolver el problema del hambre o de garantizar un producto básico como el pan), y también se establecían normativas sobre cómo se debía hacer la gestión municipal y el control de las cuentas. Como dato anecdótico, se limitaron los gastos de las comidas de los Ayuntamientos con motivo de la aprobación de las cuentas: “una comida con moderación el día de averiguación y remate de las cuentas de los dichos propios”.

La Ley XXV de 1604 de la Novísima Recopilación (Libro I, Título XII) estableció que los pueblos con libre administración pudiesen realizar gastos con la intervención de las personas que designase anualmente el Consejo. Yanguas y Miranda calificó la tutela del Consejo de “tan insoportable como costosa y perjudicial a la misma administración municipal; porque los Ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación al Tribunal”<sup>4</sup>.

Estas premisas históricas se interpretaron en el sentido de que todas aquellas atribuciones que en el orden normativo, ejecutivo y de control correspondían a la Diputación de las Cortes de Navarra y al Consejo Real pasaron íntegramente a la Diputación Provincial por el reconocimiento realizado por el artículo 10 de la Ley de 1841. Pero no sólo las legislativas, también las jurisdiccionales, de ahí que, como veremos más adelante, se haya hablado de la existencia en la Diputación de unas facultades jurisdiccionales retenidas. No era de esta opinión Yanguas y Miranda, para quien en el momento de la Ley de 1841 las atribuciones de esas instituciones históricas eran, fundamentalmente, las siguientes:

a) En primer lugar el Consejo sólo tenía competencia en cuanto a la administración de propios y rentas: “en las últimas Cortes de los años 1828 y 29, la ley 25 estableció la forma en que los ayuntamientos debían administrar los propios y rentas de los pue-

---

4. YANGUAS Y MIRANDA, J., *Manual para gobierno de los Ayuntamientos de Navarra*, Pamplona, 1846, p. 9.

blos, bajo la suprema autoridad del Consejo; y es la única que hoy rige habiendo quedado derogadas todas las anteriores. De esta ley fueron exceptuados los pueblos que por privilegio, o costumbre, dejaban de dar cuentas al Consejo”<sup>5</sup>. Este era el “estado de las atribuciones que, al tiempo de su extinción, ejercía el Consejo de Navarra y que en la parte administrativa fueron transmitidas a la Diputación provincial, por la ley de 16 de agosto de 1841, en toda su integridad”<sup>6</sup>.

b) Respecto a las atribuciones de la Diputación del Reino, “además de los encargos que le dejaban las Cortes hasta la reunión de las siguientes, ejercía las atribuciones de velar sobre los derechos de los pueblos y observancia de las leyes”; administraba los fondos y propios de la provincia y los arbitrios para los caminos; concedía naturaleza a extranjeros que establecieran fábricas; ejercía la dirección general administrativa y económica de los arbolados; repartía entre los pueblos el donativo, los alojamientos y bagajes, los tránsitos de tropas, y formaba las ordenanzas municipales<sup>7</sup>.

La tesis tradicional sostenida desde las instancias forales era la de que en Navarra su Diputación, como heredera de la Diputación del Reino y del Consejo Real, tenía todas las facultades en los órdenes legislativo, tutelar, de control y administrativo que correspondían al antiguo Reino. Se hizo a partir de una idea de que la Ley de 1841 se limitó a acomodar lo que no era conforme al régimen liberal, de modo que todo lo no previsto en ella y, por tanto, no acomodado –porque no había necesidad de hacerlo– seguía siendo propio de las instituciones de Navarra.

Esto explica el carácter expansivo que tuvo el régimen foral y la constante invocación del Derecho y las instituciones del Reino, como elementos justificantes de algo propio no afectado por la citada Ley. Durante el periodo posterior la Diputación dictó numerosas disposiciones y adoptó acuerdo de carácter general, además de todos los actos de administración económica, incluidos los tributarios. De este modo se configuró un régimen administrativo y local propio, como lo acreditaron las recopilaciones de Oroz y Toni.

Podemos afirmar que esta práctica, junto con la construcción de la naturaleza *paccionada* de las leyes y el *principio del pacto*, configuraron los fundamentos del régimen foral en la época liberal primero y en los momentos históricos posteriores, hasta calar en la conciencia colectiva e, incluso, llegar a incorporarse en textos legales estatales, lo que supuso el reconocimiento por la parte *contraria* –el Estado y su Administración– que podía discutirlo y, de hecho, lo hacía en numerosas ocasiones<sup>8</sup>.

En uno de los trabajos previos a la negociación de la LORAFNA, titulado “Convenio entre el Estado y Navarra para armonización de competencias comunes y forales” formulado el 17 de enero de 1981 por el vicesecretario de la Diputación, don Raimundo Aldea,

---

5. YANGUAS Y MIRANDA, J., *Manual...*, cit., pp. 33 y 34, recoge la relación de pueblos que daban cuentas de propios al Consejo de Navarra según la ley 59 de las Cortes de Pamplona de 1828 y 1829. La ciudad de Pamplona daba cuentas de propios a sus vecinos, y al Consejo las de arbitrios o expedientes que tenía establecidos.

6. YANGUAS Y MIRANDA, J., *Manual...*, cit., p. 13.

7. YANGUAS Y MIRANDA, J., *Manual...*, cit., pp. 13 y 14.

8. ALLI ARANGUREN, J. C., *Navarra, comunidad política diferenciada*, Pamplona, Sahats, 1999, pp. 137-145, recoge la formación y el debate sobre la naturaleza paccionada de la Ley de 1841.

mantuvo la concepción anterior cuando escribió en el texto del artículo 3º: “Las normas consignadas en los pactos de incorporación, sus desenvolvimientos progresivos y, en general, cuanto histórica, jurídica y políticamente es congruente con los principios de los mismos, constituyen de por sí un completo sistema de superlegalidad en todo caso prevalente”. Más explícita fue su respuesta del artículo 31 al afirmar que “los poderes de Navarra tienen, por principio, alcance universal y están limitados únicamente por lo que sea rigurosamente indispensable para salvar la unidad nacional”. De este modo se recogía el principio de confirmación de los fueros de la Ley de 1839, entendiendo que sólo lo que afectara a la unidad constitucional quedaba fuera del ámbito competencial de Navarra.

### 2.1.2. *Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925*

El informe y las bases que elaboró la ponencia del Consejo Administrativo sobre la aplicación en Navarra del Estatuto Municipal de 1924 demuestran que las del Real Decreto Ley de 1925 fueron consecuencia de una labor de investigación histórica en un deseo de plasmar en un texto legal los elementos fundamentales del régimen local propio y de las facultades de la Diputación. Aunque no aparezca recogido, todas ellas se apoyaban en algún precedente histórico, como se desprende de los comentarios de Yanguas y Oroz. Fueron una sistematización de lo que se entendía que eran las competencias de Navarra sobre el régimen local y trataron de mantenerlas a pesar de los nuevos aires de autonomía local que inspiraban el Estatuto.

Como aportaciones importantes, podemos decir que en el orden de la organización concejil se mantuvieron el Concejo abierto y las Juntas de Veintena, Quincena y Oncena, partiendo de la regulación histórica contenida en las Leyes XXVII de las Cortes de 1794-97 y LX de las de 1817-1818 (Base 2ª). Salvo esta peculiaridad, el régimen de organización y funcionamiento sería el de la legislación general (Base 1ª), como había dispuesto el artículo 5 de la Ley de 1841.

En cuanto al régimen de bienes, se remitió al Derecho privativo, como lo había hecho la Ley de 1841, invocando la Ley XXV de las Cortes de 1828-29. Hay continuas referencias al Derecho histórico de Navarra y a los Reglamentos y acuerdos generales de la Diputación. Se constituyó un sistema de fuentes integrado por la legislación privativa histórica y los acuerdos generales que aprobase la Diputación (base 3ª).

La base 4ª recogió la libertad para el nombramiento del personal administrativo conforme a la normativa propia, incluidos los secretarios y titulares (base 4ª). En la 5ª la facultad de organizar los servicios locales y en la 8ª el régimen de los Presupuestos.

En todo el conjunto que forman las Bases del Real Decreto Ley de 1925 destaca la continua referencia al papel de la Diputación en la vida local, en diversas funciones:

- a) Normativas: por medio de reglamentos o acuerdos generales (bases 3ª, 4ª, 5ª, 7ª y 13ª).
- b) De control por autorizaciones (bases 3ª, 5ª y 6ª), aprobaciones (bases 7ª y 9ª) y otros (base 8ª).
- c) Delegaciones (base 10ª).
- d) Revisión de actos (base 11ª).

Con el fin de demostrar la asunción del principio de autonomía municipal en que se inspiraba el Estatuto, se estableció la separación de las facultades normativas de la Diputación de su control de la vida local. Para ello la base 12<sup>a</sup>, con el significativo título de *garantías*, y para “garantizar la autonomía de los Ayuntamientos”, dispuso el sometimiento por la Diputación de los Reglamentos, Ordenanzas y acuerdos generales a la aprobación del Consejo Administrativo, en el que participaban los representantes de los Ayuntamientos con mayoría absoluta (base 12<sup>a</sup>).

En la misma línea anterior, la base 11<sup>a</sup> previó que la Diputación pudiese organizar un Tribunal Administrativo, con funciones delegadas, para resolver los recursos contra actos de las entidades locales de los que conocía aquella. Por eso se reconoció legitimidad para demandarlo a los Ayuntamientos que representasen la mayoría de la población, a las dos terceras partes de aquellos, a la mayoría de los electores en referéndum y a las dos terceras partes de los vocales del Consejo Administrativo. El recurso se estableció como “control de legalidad de los presupuestos” y por medio de recursos fundados en la “infracción de Leyes, Reglamentos o disposiciones administrativas” interpuestos en ejercicio de la acción popular basada en la legitimación vecinal. Este recurso de alzada se vinculó al procedimiento de impugnación contenciosa, previa la reposición, que estableció el Estatuto para garantizar la autonomía por el acceso directo a la jurisdicción contencioso-administrativa. En este caso no se hizo así, sino que se mantuvo el recuso ante el ente controlador superior y, una vez resuelto, se abría el proceso contencioso, previa la reposición.

Estas disposiciones se incorporaron al Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 1928, en el que se produjo un considerable progreso en las técnicas de intervención jerárquica de la Diputación sobre los Ayuntamientos, que se manifestaron en los siguientes aspectos nucleares:

a) En una “minuciosa reglamentación”, que reguló de un modo detallado y exhaustivo la vida municipal, incorporando elementos de la tradición foral. Se ha de destacar cómo se justificó y defendió en el preámbulo que no atentaba a la autonomía, sino que “es de todo punto necesario hacerlo así, porque de otro modo la autonomía degeneraría fácilmente en arbitrariedad, con perjuicio no solamente de los intereses y derechos privados [...] sino también de los intereses públicos”.

b) En la relación jerárquica que proclamó el preámbulo: “se reserva a la Diputación la alta inspección que, como superior jerárquico de los Ayuntamientos, le corresponde para vigilar e intervenir en la Administración municipal”.

c) En su insistencia en afirmar que “la autonomía municipal está regulada con estricta sujeción a las bases de cuya adaptación se trata”, por lo que “sólo se exige la sanción de la Diputación para los acuerdos municipales cuando afecten al patrimonio comunal o al estado de la deuda de los pueblos interesados; a la realización de obras y servicios cuyo coste haya de gravar presupuestos de dos o más ejercicios, exceptuando los que no excedan de diez mil pesetas; a las roturaciones, deslindes y ocupación de los montes y terrenos declarados de utilidad pública; a los aprovechamientos forestales y de agua que no tengan carácter vecinal; a la enajenación y gravamen de los bienes del patrimonio municipal; a la aprobación de presupuestos y cuentas cuando haya

reclamaciones; a los préstamos y empréstitos que revistan relativa importancia y, finalmente, a la creación de impuestos no autorizados por el Reglamento”.

d) Introdujo como la novedad más destacada la extensión del régimen de Juntas de Veintena a los Ayuntamientos para integrar en la labor de aprobación y control de las decisiones económicas, financieras, fiscales y presupuestarias a los mayores contribuyentes: “variando en algo también nuestras leyes de Cortes, se han incorporado a estas Juntas los primeros contribuyentes del Municipio”.

e) Incorporó controles que no figuraban en las Bases y a los que no aludió en el preámbulo, como la aprobación de Estatutos y Reglamentos de las Mancomunidades (arts. 56-61) y de los reglamentos de empleados (art. 271), la autorización de los contratos directos (art. 600) y para constituir empresas mixtas y arrendar servicios municipalizados (norma 9 del Apéndice al Título V).

f) Reguló el régimen de impugnación de los actos y disposiciones locales basándose en el ejercicio del control por la Diputación, previendo la creación de un Tribunal Administrativo, sin que la Diputación tomase la iniciativa para hacerlo hasta 1964. Se debe destacar el hecho de que el preámbulo del acuerdo del Consejo Foral Administrativo de 24 de junio de 1964, por el que se estableció el Tribunal, invocó la “expresada potestad jurisdiccional de régimen foral privativo [que] viene siendo ejercida directa e inmediatamente por la referida corporación” [la Diputación] y que en el punto IV del acuerdo se le reservó, “como materia perteneciente a la jurisdicción retenida propia”, la relativa a la impugnación de los presupuestos y las normas fiscales. Constituye una manifestación de la idea de que correspondían a la Diputación las competencias de las instituciones históricas, en este caso del Consejo Real, a que se refería el artículo 10 de la Ley de 1841.

g) El artículo 772 del Reglamento afirmó el principio de ejecutividad y, por tanto, la no-suspensión por la interposición del recurso de alzada. Sin embargo, la Diputación o el Tribunal podían disponer la suspensión a instancia del recurrente en cualquier estado del procedimiento, y se podía exigir caución suficiente para responder de los daños y perjuicios que pudieran derivarse de la suspensión para los intereses públicos, la Corporación o autoridad recurrida o terceros (arts. 773 y 774).

Posteriormente, la Ley 43.2 de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, que promulgó el Fuero Nuevo, previó otro acto de control, que la Diputación homologase las Ordenanzas del Noble Valle y Universidad de Baztán y de las Juntas Generales de los Valles de Roncal y Salazar.

De todo ello se desprende un “principio de dependencia de la Diputación con arreglo a su legislación especial que se consagra en el artículo 6º de la Ley Paccionada. La doctrina y la práctica constantes tienen ese principio como general en cualquier materia”<sup>9</sup>.

---

9. Propuesta de “Convenio entre el Estado y Navarra para armonización de competencias comunes y forales” formulada el 17 de enero de 1981 por don Raimundo Aldea.



## 2.2. Competencias derivadas de la legislación básica estatal

En el apartado 1.b) del artículo 46 LORAFNA se amplían las competencias históricas con las que “puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las provincias conforme a la legislación básica del Estado”. Su alcance ha sido precisado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

### 2.2.1. *Competencias de las Comunidades Autónomas*

Sin pretensiones exhaustivas, las competencias más importantes que se asignan a las Comunidades Autónomas en la ley de bases son, ordenadas en cuatro apartados:

#### a) *Legislativas*

Se ejercerán en el marco de la Ley de Bases, y se podrán establecer regímenes especiales para pequeños municipios, municipios rurales, de carácter histórico-artístico que tengan esta declaración o para los que precisen un régimen especial en función de su peculiaridad funcional en cuanto a la actividad económica (turísticos, industriales, etc.) conforme al artículo 30.

#### b) *Organización territorial*

Son las competencias referidas, según el artículo 13, a la creación y supresión de Municipios y a la alteración de los términos municipales. Conforme a los artículos 43 y 45, al establecimiento de un nuevo modelo de organización territorial como puede ser el comarcal, el metropolitano o de las entidades locales menores.

#### c) *Mancomunidades*

El artículo 44 reconoce a las Comunidades competencias para la creación y configuración de Mancomunidades.

#### d) *Órganos municipales complementarios*

Faculta el artículo 22 para la creación de los que complementen el esquema organizativo local del artículo 20.

### 2.2.2. *Competencias de las Diputaciones*

Sus competencias se centran fundamentalmente en lo que podemos llamar la coordinación de los servicios municipales, la asistencia y cooperación con los municipios y la prestación de servicios supramunicipales (art. 36).

El artículo 40 de la Ley de Bases dispone que la Comunidad Foral de Navarra asume las competencias, medios y recursos que corresponden al régimen ordinario a la Diputación provincial. Por su parte, la disposición Adicional Tercera de la LORAFNA había subrogado a la Comunidad Foral “en todos los derechos y obligaciones de la actual Diputación Foral, en cuanto Corporación Local”.

### 2.3. Aportaciones del nuevo régimen institucional

El espacio competencial de la Comunidad Foral deriva directamente del desarrollo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, por medio de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. En cuanto al régimen local, se ha plasmado, fundamentalmente, en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local.

El nuevo orden derivado del artículo 46 LORAFNA supone una renovación respecto al derecho histórico, en la medida en que integra o aporta ámbitos de competencias que no existían en aquel y sobre los que sólo podía defenderse la competencia en la necesidad de adecuar el derecho histórico a la nueva sociedad y a sus instituciones.

#### a) *Competencia legislativa*

Conforme a la tesis foralista tradicional, la Diputación ejercía la competencia legislativa en cuanto al régimen local que correspondía a las Cortes y al Consejo de Navarra, en los términos atribuidos expresamente por el artículo 10 de la Ley de 1841, por entender que residía en ella todo el poder de las antiguas instituciones del Reino, que no habían sido objeto del ajuste y acomodación al régimen liberal primero y al estatutario después. A partir de la base 12<sup>a</sup> de 1925 compartía con el Consejo Administrativo la regulación del régimen local.

En sentido estricto, la potestad legislativa la atribuye el ordenamiento jurídico para que un órgano legislativo pueda dictar normas generales y obligatorias con forma de ley. En tal caso, hemos de sostener que en Navarra no ha dictado leyes ningún órgano legislativo desde que dejaron de reunirse las Cortes de Navarra tras la legislatura 1828-1829. Fue una legislatura importante porque dictó la última normativa sobre régimen local, elecciones, bienes, patrimonio y montes, con amplias facultades de la Diputación en cuanto a la dirección general gubernativa y económica, reglamentaria, para autorizar roturaciones y recibir información del Regente del Consejo sobre las soluciones de divergencias en materia de pastos y viveros.

Podrá discutirse si el Consejo Real tenía competencia legislativa, porque en el orden anterior a la división de poderes del constitucionalismo liberal la confusión de funciones legislativas y judiciales hacía que aquél dictara normas tan generales y obligatorias como las de las Cortes. Pero lo cierto es que a partir de la desaparición de las instituciones del Antiguo Régimen y de la acomodación de los Fueros a la unidad constitucional por la Ley de 25 de octubre de 1839, una de sus manifestaciones fue la

existencia en la Monarquía de un único poder legislativo, que radicaba en las Cortes. Con un sentido amplio de competencia legislativa, podemos encuadrar en ella no sólo a las normas que son formalmente leyes, sino también a cualquier otra, incluyendo todas las disposiciones que han regulado con carácter general a la Administración local en Navarra, como los Reglamentos y los Acuerdos Generales dictados por la Diputación a que se refería la ley de 1925.

Tras la Ley de 1841, las disposiciones, reglamentos y acuerdos generales que promulgaron la Diputación y el Consejo Administrativo eran de naturaleza reglamentaria, como reconoció el Tribunal Supremo en sentencias de 10 de diciembre de 1968 (R. 1969/1312) y 29 de octubre de 1969 (R. 4845). De esta misma naturaleza fueron las normas emanadas por el Parlamento Foral democrático, sucesor del Consejo Administrativo, hasta que la entrada en vigor de la LORAFNA permitió constituir el Parlamento de Navarra con la plena potestad legislativa que le atribuye su artículo 11.

Conforme al artículo 30 de la Ley de Bases de Régimen Local, la competencia legislativa para dictar leyes en sentido material y formal, se reconoce a las Comunidades Autónomas en el marco del modelo de Estado autonómico, plasmado en los correspondientes Estatutos. En Navarra, conforme a los artículos 11, 39, 40 y 46 LORAFNA, es una nueva competencia, ejercida en numerosas ocasiones, pero con carácter específico en las Leyes Forales 6/1990, de 2 de julio, de Administración local, y 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

#### b) *Organización territorial*

La creación, supresión y alteración de términos municipales conforme a la legislación general estaban previstas por el artículo 46 del Reglamento de Administración Municipal. Los artículos 42 y 43 de la Ley de Bases de Régimen Local contemplan nuevos ámbitos, como las comarcas y las áreas metropolitanas, con capacidad de las Comunidades para establecerlos y regularlos.

#### c) *Mancomunidades*

Regulado en la Base 13<sup>a</sup> de 1925 y desarrollado en el Reglamento de 1928, nada nuevo ha aportado a las competencias forales en la materia.

#### d) *Órganos municipales complementarios*

Resulta otra nueva aportación al modelo de organización que, como hemos expuesto, es, el general, a partir del artículo 5 de la Ley de 1841. Abre nuevas posibilidades a las Comunidades y a sus entidades locales de mejorar su estructura de funcionamiento. Se añade, por tanto, a las facultades históricas que sobre organización de los Ayuntamientos simples y compuestos, de los Concejos y de otros entes con personalidad jurídica reconocida venían ejerciendo las instituciones navarras, que hoy están reconocidos como entidades locales por el artículo 2 de la Ley Foral 6/1990.

e) *Competencias provinciales*

Las reconocidas por la Ley 7/1985 a las Diputaciones para la coordinación y prestación de servicios supramunicipales y asistencia a los municipios, las ejercía la Diputación, como se desprende de la Ley de 1925 y de la interpretación dada desde aquella a su función jerárquica.

### 3. El control de los actos municipales

El apartado 2 del artículo 46 LORAFNA reconoce la posibilidad del control por parte de la Diputación de los actos de las Administración Local de Navarra: “La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra de acuerdo con lo que disponga una ley foral”.

Este precepto fue objeto de amplio debate en el proceso de negociación del Amejoramiento, porque la representación estatal partía de los modelos de Estatuto de Autonomía del País Vasco y Cataluña y los negociadores estatales se manifestaron contrarios a cualquier innovación que se separara de aquellos. La pretensión navarra de que figurara expresamente el tradicional sistema de control y la competencia foral rompía tanto el modelo del Estatuto tipo para las Comunidades históricas como –a su juicio– el concepto de autonomía municipal recogido en la Constitución. Por eso, fue una de las cuestiones que suscitó mayores debates en las comisiones política y técnica que negociaban.

#### 3.1. Génesis del precepto

Hasta llegar a la fórmula que recoge el artículo 46.2 LORAFNA, hubo necesidad de elaborar varios textos. En la propuesta de “convenio entre el Estado y Navarra para armonización de competencias comunes y forales” formulada el 17 de enero de 1981 por Raimundo Aldea, se sostuvo en los apartados d) y e) del artículo 17: “d) [...] los Ayuntamientos, concejos y demás Entidades Administrativas de régimen foral y de índole local de Navarra estarán sometidos al control jurídico-tutelar privativo vigente o que en lo sucesivo se establezca. e) No serán aplicables a los Ayuntamientos, Concejos y demás Entidades Administrativas de Navarra controles jurídicos o tutelares derivados de las leyes comunes, salvo expresa y concreta determinación paccionada en contrario”.

Esta propuesta mantenía plenamente el régimen “jurídico-tutelar privativo vigente”, que no era otro que el que ejercía la Diputación por sí misma como “jurisdicción retenida” aunque delegada en el Tribunal Administrativo. En definitiva, se mantenían todas las previsiones de control y tutela del Reglamento de Administración Municipal de Navarra.

En el texto del primer proyecto se decía: “En el marco de lo establecido en la presente ley orgánica, los Municipios, Concejos y demás Entidades locales de Navarra estarán sujetos al control jurídico de la Diputación Foral”. La referencia genérica al “control jurídico” determinó que los representantes del Estado manifestaran inmediatamente su rechazo. Entendían y sostenían que ese control contradecía al principio de autonomía reconocido por la Constitución, que carecía de precedentes en los Estatutos de Autonomía anteriores y que daría lugar a conflictos con otras Comunidades que carecían de cualquier tipo de medida controladora de las entidades locales.

A finales de diciembre de 1981 se elaboró otro texto, conforme al cual “la Diputación ejercerá un control administrativo”. El adjetivo pretendió reducir el alcance del *control jurídico* anterior, dejándolo en meramente administrativo, pero “de legalidad y de interés general”, términos que se mantuvieron en el texto final. Esta versión tuvo mejor aceptación, porque suponía una limitación del ámbito del control administrativo. Sin embargo, no se consideró suficiente y la parte estatal insistió en dejar claro que el control que se ejerciera no enervaba en modo alguno el control jurisdiccional. Por eso, en la versión definitiva se hizo referencia expresa a que se haría “sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales”. De este modo, el alcance del control quedaba limitado al de legalidad e interés general sin perjuicio del control jurisdiccional. Con esta fórmula se entendió que se respetaba la tradición foral y, al mismo tiempo, la garantía institucional de la autonomía local prevista por la Constitución.

### 3.2. El control por los Tribunales de Justicia

La referencia a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia establecía claramente que el control final sería siempre el jurisdiccional, que reducía la importancia y significado del previo administrativo. Con ello se pretendió, según se recogió en uno de los documentos internos de la Comisión negociadora, “que la autonomía mínima y general de los Municipios de la Nación quede establecida sin merma de la formulación específica y foral de Navarra en materia de administración local”.

Esta fórmula de compromiso, llena de ambigüedad, permitía dos lecturas en la misma mesa de negociación. Para unos, el reconocimiento del derecho histórico –más bien del hecho histórico– del control realizado por la Diputación, como heredera del Consejo Real, plasmado en la base 11ª del Real Decreto Ley de 1925, regulado por el Reglamento de Administración Municipal y, posteriormente, por el Consejo Administrativo al crear el Tribunal Administrativo delegado. El control de legalidad y del sometimiento a los fines por medio de la desviación de poder era jurisdiccional, pero se admitía que pudiera existir uno previo en vía administrativa, que nunca supondría la desaparición de aquel, que, en todo caso, se remitía al contenido que le atribuyera una ley foral.

No faltó quien entendió que se trataba de un reconocimiento y atribución de competencia a los Tribunales, conforme al artículo 106 de la Constitución, para controlar “la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el so-

metimiento de ésta a los fines que la justifican”. Para esta valoración del artículo 46.2, el precepto sólo reconocía a la Diputación Foral una legitimación para plantear ante los Tribunales la acción que les permitiera ejercer el control de legalidad y de adecuación al interés general.

Cualquiera que fuera la interpretación sobre el alcance de la función de la Diputación –de control efectivo o de legitimación para plantearlo ante los Tribunales– es lo cierto que estos serían quienes siempre podían adoptar la última decisión a instancia de aquélla o de cualquiera que estuviera legitimado para impugnar conforme al régimen general previsto en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

### 3.3. Control por la Diputación

#### 3.3.1. *Ámbito*

El control de legalidad tiene como ámbito la actuación de la Administración, que se debe acomodar al principio de legalidad, conforme a los artículos 9 y 103 CE, ya que debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Esta remisión hay que entenderla referida a la acomodación de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico, entendido en cuanto a sus normas y a “los principios y la normativa inmanente en la naturaleza de las instituciones”, como habían dispuesto los artículos 40, 48 y 115 LPA y 83 LJCA, así como los artículos 3, 62, 63 y 107 de las Leyes 30/1992 y 4/1999, y 25, 31, 70 y 71 LJC 29/1998. También se reconoce el control del interés general en cuanto al sometimiento de la actuación administrativa “a los fines que la justifican” (art. 103 CE). Estos son los determinados genéricamente por el mandato del artículo 103 CE de “servir con objetividad los intereses generales”.

#### 3.3.2. *Fundamento y naturaleza*

El fundamento del régimen actual de control de legalidad por parte de la Diputación en vía administrativa de alzada de los actos de la Administración local es histórico y así fue defendido. En el Fuero General estaban previstas *alzas* contra las decisiones del Alcalde Menor ante el Mayor y de las de este ante el Tribunal de Corte (Título VII, Libro II). También existía un control jurisdiccional de *revista* por parte del Consejo Real de las decisiones del Tribunal de Corte y de las apelaciones contra la Cámara de Comptos. En las Ordenanzas de 1547 se preveía la posible reclamación de los vecinos disconformes con las derramas ante el Consejo, que también conocía de las cuestiones sobre insaculaciones<sup>10</sup>.

---

10. YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de los fueros del Reino de Navarra*, San Sebastián, 1828, p. 300. ZUBIAUR ALEGRE, J. A., “Procedimientos y recursos”, en *Curso de Derecho Foral Navarro, II, Derecho Público*, Pamplona, Estudio General de Navarra, 1959, pp. 155-176.

En el Decreto XLV de 3 de febrero de 1823, instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, el artículo 50 previó un recurso “si algún vecino u otro interesado se sintiera agraviado de las providencias dadas por el Ayuntamiento sobre las materias que pertenecen a sus atribuciones, deberá dirigir su queja a la Diputación provincial, que resolverá lo que sea justo y conveniente, previos los informes y demás noticias que estime oportunas”.

Partiendo de estos precedentes, la Base 11ª del Real Decreto Ley de 1925 asumió el recurso ante la Diputación y previó el posible traslado del conocimiento de los recursos de alzada a un Tribunal Administrativo Delegado. Este precedente fue decisivo en el proceso de negociación del artículo 46.2 LORAFNA, por el prestigio de Calvo Sotelo y haberlo admitido como compatible con la autonomía municipal que estableció el Estatuto al suponer sólo un paso previo, que agotaba la vía administrativa y abría el acceso a la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Se ha discutido la naturaleza del recurso de alzada, si era propio por estar fundado en la relación de jerarquía, o impropio por ser de tutela la relación de la Diputación con las entidades locales. Cualquiera que fuera la situación histórica anterior a la Ley de 1841, su artículo 6 situó a los Ayuntamientos “bajo la dependencia de la Diputación provincial”, y el artículo 10 le encomendó las facultades del Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, considerando que el Consejo era una institución de amplios poderes normativos y de control, propios de la relación jerárquica. Esta naturaleza la tuvo muy clara el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 al concretar las funciones de la Diputación respecto a los Ayuntamientos que, según recogió el preámbulo, estaban “sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado”.

Así lo expresó el preámbulo del Reglamento de Administración Municipal de Navarra, que desarrolló las bases de 1925: “Se reserva a la Diputación la alta inspección que como *superior jerárquico* de los Ayuntamientos le corresponde para vigilar e intervenir en la Administración municipal, cuando existan pruebas notorias de que la actuación de las Corporaciones municipales es irregular o desordenada”. Así lo confirmaban todas las numerosas técnicas de autorización, aprobación, información, inspección, etcétera, de la Diputación respecto a los Municipios, que se recogieron en las Bases y detallaron en el Reglamento. Reconocida legal y prácticamente la relación de jerarquía, el recurso de alzada sólo podía tener la naturaleza de alzada propia.

### 3.3.3. *El control en la Ley de Bases de Régimen Local*

La Ley 7/1985, de 2 de abril, adecuó en su artículo 65 la autonomía con la impugnación de los actos de las entidades locales, que infrinjan el ordenamiento jurídico, por parte del Estado y la Comunidad Autónoma, previo requerimiento y posterior acción ante la jurisdicción contencioso-administrativo. En el artículo 66 se regula la impugnación contra acuerdos que menoscaben o interfieran las competencias del Estado o de las Comunidades directamente ante el Tribunal, sin necesidad de requerimiento previo.

La reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, ha introducido dos nuevos títulos en la Ley 7/1985. En el Título X se establece el régimen de organización de los munici-

prios de gran población, dentro del cual el artículo 136 ha creado un órgano responsable del control y de la fiscalización interna; el artículo 137 lo hace de un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. Las resoluciones de este último pondrán fin a la vía administrativa y contra ellas sólo cabrá recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, podrá interponerse previamente el recurso potestativo de reposición y, contra la resolución que se dicte, la reclamación económico-administrativa. Este órgano basará su funcionamiento en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad.

### 3.3.4. *El control en las Leyes Forales 2/1986 y 6/1990*

La Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, reguló el control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y el interés general de las actuaciones de las Entidades Locales de Navarra, para superar la intervención jerárquica y tutelar ejercida por la Diputación, incompatible con el principio constitucional de autonomía. Se suprimieron los actos de control, se redujo al mínimo el de interés general y se configuró un nuevo sistema de examen de legalidad conforme a la legislación básica estatal. En éste se hicieron optativos el recurso directo ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y el recurso potestativo de alzada ante el Tribunal Administrativo, previo al contencioso, suprimiendo el carácter preceptivo anterior. Esta doble posibilidad supuso un incremento de las garantías de impugnación y acceso a los tribunales, porque favorecía la impugnación de actos, cuyo contenido, cuantía o coste no harían posible el recurso contencioso-administrativo, ante un Tribunal de naturaleza administrativa, sin dependencia jerárquica con el Gobierno de Navarra<sup>11</sup>. Su Disposición Final segunda encomendó al Gobierno redactar los reglamentos, con los que culminó la derogación del régimen previsto en el Reglamento de Administración Municipal de Navarra.

Esta Ley consagró la autonomía porque formalizó la supresión de los anteriores controles, autorizaciones y aprobaciones, sustituidos por la impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. El único residuo del orden anterior fue el supuesto de control que prevé en el apartado 2 del artículo 46, pero sin el carácter de “jurisdicción retenida propia” que se le atribuía anteriormente, sino en una facultad administrativa de control de legalidad previa a la jurisdiccional que reside, exclusivamente, en la jurisdicción contencioso-administrativa como garantía del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, incorporó el régimen de impugnación y control inicialmente establecido por la Ley Foral 2/1986, que quedó derogada. El artículo 332 reconoce a la Administración de la Comunidad Foral el ejercicio del control de legalidad y del interés general en los términos del artículo 46.2 LORAFNA. La salvedad de la jurisdicción de los Tribunales se precisa en el artículo 333,

---

11. La Ley Foral 14/1986, de 14 de noviembre, reguló el Estatuto de los vocales del Tribunal Administrativo de Navarra.



que parte de reconocer que los actos y acuerdos de las entidades locales “sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa podrán ser impugnados por alguna de las siguientes vías”:

a) Mediante la interposición del recurso contencioso-administrativo, previo el recurso potestativo de reposición (arts. 107 y 116 de la Ley 30/1992) (arts. 333.1.a).

Para la interposición será necesaria la legitimación establecida con carácter general por la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Además, el artículo 337.3 considera la legitimación vecinal, aunque no les afecte personalmente el acto o acuerdo recurrido, que amplía aquella tras utilizar el recurso de alzada.

La Administración de la Comunidad Foral está legitimada, según el artículo 335, para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa:

- Por infracción del ordenamiento jurídico en materias propias de la competencia de la Comunidad, actuando con o sin previo requerimiento motivado para que la entidad anule dicho acto o acuerdo (arts. 341-342).
- Directamente cuando, con vulneración de las normas legales, se excedan de la competencia propia y menoscaben o interfieran el ejercicio de las de la Comunidad (art. 343).

El control por la Administración de la Comunidad del interés general de las actuaciones de las entidades locales “en materia de los bienes y derechos pertenecientes a las mismas” (por ejemplo, como se infiere del artículo 138) y en los demás casos previstos en las leyes (art. 344. 1 y 2), y en la aprobación de la prestación de un servicio público en monopolio (art. 209). Este control “en ningún caso tendrá por objeto juzgar sobre la oportunidad del acuerdo adoptado por la entidad local, sino que tratará sobre su adecuación o no a los intereses generales que puedan concurrir en la decisión de aquella” (arts. 336 y 344.3).

b) Por el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo, cuyas resoluciones expresas o presuntas pondrán fin a la vía administrativa y serán impugnables ante la aquélla jurisdicción (arts. 333, 337-340).

Es un recurso potestativo y gratuito, fundado en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (art. 337.2). Ni la interposición ni la tramitación del recurso suspenderán la ejecución del acto o acuerdo impugnado (art. 339). Si prosperara la impugnación y el Tribunal Administrativo anulara los actos impugnados, se invierte la situación procesal propia del recurso contencioso-administrativo, porque será la Administración productora del acto la que interponga el nuevo recurso, y pase, así, a ser recurrente la que en otro caso sería recurrida.

Como puede apreciarse, se ha modificado de un modo sustancial el sistema anterior. El control de la legalidad y de la adecuación al interés general radica básicamente en la jurisdicción contencioso-administrativa, y el recurso de alzada se mantiene como potestativo, previo a aquella y sin efectos suspensivos.

La Administración de la Comunidad no tiene capacidad alguna para invalidar ni suspender la ejecución de los actos de las entidades locales, sino legitimación para acudir, necesariamente, ante la jurisdicción en recurso fundado en motivos de legalidad y de interés general. Esto ha supuesto un cambio radical de la situación anterior. La Diputación ha pasado, de ser quien decidía sobre la legalidad y oportunidad de los

actos locales, a tener exclusivamente una legitimación para impugnarlos por exclusivos motivos de legalidad e interés general. La jerarquía como principio de sus relaciones ha desaparecido para configurarse bajo el principio de cooperación entre personas jurídicas públicas plenamente autónomas.

Como se ha expuesto, el nuevo artículo 137 de la Ley 7/1985, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, ha creado un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas muy similar al Tribunal Administrativo de Navarra y también abre dos vías impugnatorias: la contencioso-administrativa directa, previo recurso potestativo de reposición, y la reclamación económico-administrativa.

#### 4. La garantía de la autonomía municipal

En la propuesta de “Convenio entre el Estado y Navarra para armonización de competencias comunes y forales” de don Raimundo Aldea ya citada, el artículo 17 invocó la autonomía al disponer que la competencia municipal “será por principio universal, amparada por el principio de autonomía municipal” y que “se regirá por leyes forales de Navarra, salvo en materias que afecten a la unidad constitucional” que, como en el resto del régimen foral, era el límite que el artículo 1 de la ley de 25 de octubre de 1839 a los fueros confirmados.

El apartado 3 del artículo 46 LORAFNA establece un mandato garantista de la autonomía municipal, como si se dudase de que los apartados anteriores, por su carácter histórico y precedentes, fueran suficientes: “Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación”.

Constituye un precepto de carácter programático para el legislador navarro, fórmula muy utilizada en los Estatutos de autonomía<sup>12</sup>. En este caso se reitera un mandato constitucional que, por tanto, es un mandato obligatorio para el legislador y para la actividad política. Su fuerza radica en la Constitución y sería una redundancia si no hubiera existido una voluntad deliberada de recordar que nadie puede ignorar un principio general de la organización territorial del Estado, como se deduce del artículo 137 CE.

Con este precepto se trató de reforzar la garantía institucional de la autonomía local, como límite al ejercicio por las instituciones navarras del derecho histórico reconocido para regular la vida local. Como declaró el Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de julio de 1981, la garantía institucional supone “la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución está limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (SSTC 76/1988, de 26 de abril, y 170/1989, de 19 de octubre). Doctrina plenamente aplicable a la si-

---

12. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 302-306.

tuación preconstitucional de los municipios navarros, en la que se hablaba de autonomía cuando los controles la hacían imposible, situación que se pretendió superar de un modo más real que la que supuso la aplicación del Estatuto Municipal.

Al mismo tiempo, la referencia a la autonomía “que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación”, supone la fijación al legislador foral de un mínimo que deberá respetar. En este sentido hay que recordar que, como expone la exposición de motivos de la Ley de Bases de abril de 1985, la autonomía “no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado”. Como constató la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, “dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que precisamente dentro de este es donde alcanza su verdadero sentido”<sup>13</sup>.

La autonomía estaba históricamente reconocida a quien disponía de la *potestas statuendi*, que permitía darse un ordenamiento, frente al ordenamiento impuesto. Esta capacidad de autonormación nacía de un ordenamiento que la reconocía o la atribuía, como expuso Romano: “En su significación más específica [...] indica: subjetivamente, la potestad de darse un ordenamiento jurídico, y objetivamente, el carácter propio de un ordenamiento jurídico que individuos o entidades se constituyen por sí, en contraposición al carácter de los ordenamientos que para ellos son constituidos por otros”. Incluye una “autolegislación no ilimitada ni soberana”, de modo que no se puede identificar con la soberanía, porque la autonomía “queda reservada a los ordenamientos no originarios”. La soberanía se manifiesta en las potestades legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, que cuando un ordenamiento originario las atribuye a sujetos no soberanos “asumen las figuras de la autonomía, la autarquía y la autotutela [...] La autarquía es afirmación de limitada independencia consentida por un ordenamiento al cual se está subordinado en cuanto a lo demás. Y lo mismo hay que decir a propósito de la autotutela y de la autonomía”<sup>14</sup>.

A la capacidad de autonormación se ha de añadir la de autogobierno, que permite al ente autónomo “dirigir y orientar política y administrativamente su propia comunidad, elegir opciones y seguir directrices propias que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales y aún divergentes”<sup>15</sup>.

Este concepto lo recogió el Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero, al afirmar que este “concepto jurídico indeterminado ofrece un margen de apreciación muy amplio”, aunque “autonomía no es soberanía y aun esta es limitada”, en cuanto a una persona jurídica se le reconoce capacidad de autogobierno y gestión

13. SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 241, 1989, pp. 9-29.

14. ROMANO, S., *Fragments of a Dictionary Juridical*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1964, pp. 38, 40 y 44.

15. MUÑOZ MACHADO, S., “Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones públicas”, *Revista de Administración Pública*, 100-102, III, 1983, p. 1841.

de sus respectivos intereses en el ámbito de su competencia (arts. 137 y 140 CE). Su alcance lo concretará la ley para cada tipo de entes. El artículo 2 de la Ley 7/1985 estableció la efectividad de la autonomía en el derecho a intervenir en los asuntos de su interés y competencia, que obligan a la coordinación y cooperación con otros poderes públicos (art. 55).

La autonomía constituye, por tanto, un poder limitado a la gestión de sus intereses, conforme a su competencia, integrado en un todo del que se forma parte. Se ha de destacar cómo en la idea de autonomía local hay una desvinculación de la “idea de asuntos locales traducidos en ámbito de competencias exclusivas y una aproximación a la concepción del *interés* como criterio rector de competencias”<sup>16</sup>. Como declaró la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, “la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos que le son propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

La autonomía es compatible con el control de legalidad y con el concepto de los intereses generales concurrentes por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas, pero no lo es con los controles genéricos ni con los de oportunidad, que son propios de las relaciones de jerarquía y subordinación, desaparecidos para hacerla efectiva.

Precisamente, a partir de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, se articuló el régimen de control de legalidad y de interés general de los actos locales que, como se ha expuesto, se plasmó en las Leyes Forales 2/1986 y 6/1990. Por otra parte, otros controles puntuales en materia de bienes, montes, medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, etcétera, que han establecido otras normas, están amparados por afectar a supuestos de intereses y competencias concurrentes. Como declaró la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, este control ocasional ha de referirse a “supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado”. En el mismo sentido, *a sensu contrario*, la sentencia de 29 de abril de 1981.

El concepto de autonomía tiene en el marco constitucional una vertiente subjetiva que perfila la exposición de motivos de la Ley de Bases: “la autonomía local, para su realidad, precisó de una institución capaz de actuarla [...] ha de montarse sobre la doble nota de la representatividad directa y la personificación”. El principio democrático que inspira la total organización estatal (arts. 1, 6, 9.2, 16, 20 y 23 CE) exigía también una adecuación de las instituciones locales navarras, en este caso suprimiendo las que resultarían contrarias, como lo eran las Junta de Oncena, Quincena y Veintena de carácter censitario, en las que participaban los mayores contribuyentes, con competencias en el orden financiero, fiscal y presupuestario. Por la norma del Parlamento Foral de 4 de julio de 1979, se dejaron en suspenso. Por medio de la Ley Foral 31/1983, de 13 de octubre,

---

16. PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en la Constitución”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal, I*, Civitas, Madrid, 1988, p. 67.

se estableció el régimen de elección democrática de los Concejos y de sus Juntas. La Ley Foral 4/1984, de 2 de febrero, estableció el régimen de la adopción de acuerdos con quórum cualificado de mayoría absoluta por las Corporaciones locales, en tanto permanecían en suspenso las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena, para aquellas materias de orden económico-financiero y presupuestario en que intervenían.

## 5. Conclusión

La distinta consideración que del concepto de autonomía se ha aplicado en Navarra a partir de la Ley de Bases de 1925, del Reglamento de Administración Municipal, de la Constitución y la LORAFNA demuestra que se trata de “una noción histórica, dinámica y relativamente contingente que ni la propia Constitución ni tampoco el Tribunal Constitucional pueden perfilar definitivamente”<sup>17</sup>.

En la evolución del régimen local de Navarra, el principio de autonomía local ha pasado de ser una referencia irreal a una realidad avalada por el marco constitucional y su garantía institucional. Sin embargo, lo mismo que en el resto del Estado, el reto de su eficacia real está en la capacidad de decisión de las competencias atribuidas para la gestión de sus intereses. Para ello, la Carta Magna invoca la suficiencia financiera, que ha de contar con recursos propios y otros procedentes de los Presupuestos estatal y autonómicos. A su vez, gestionar con eficacia y eficiencia exige una racionalización de la organización territorial que, al superar el minifundismo local, permita generar medios y prestar los servicios que precisa la comunidad local.

## 6. Bibliografía

- ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación de los Fueros*, Industrial Gráfica Aralar, Pamplona, 1971.
- “Organismos municipales”, en *Curso de Derecho Foral Navarro, II, Derecho Público*, Pamplona, Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-85.
- ALLI ARANGUREN, J. C., “La autonomía local y la Constitución española”, en *Concejo*, 161, 1998, pp. 20-22.
- “La autonomía local en Navarra”, en DOMINGO, R. y GALÁN, M., *Presente y futuro del Derecho Foral*, Eunsa, Pamplona, 1999, pp. 285-288.
- “El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios”, Ponencia en el IV Symposium de la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia/San Sebastián, 9 y 10 de diciembre de 2004.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “Derecho histórico y régimen local de Navarra”, en MARTÍN-RETORTILLO, S. (dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra-Civitas, Madrid, 1992, pp. 593-665.

---

17. MARTÍN MATEO, R., “Autonomía y régimen local preconstitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 29, 1981, p. 369.

- ILARREGUI, P., *Memoria sobre la ley de la modificación de los fueros de Navarra*, Imprenta Provincial, Pamplona, 1872.
- LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988.
- “Autonomía foral y competencias sobre Administración municipal en Navarra”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 240, 1988, pp. 1637-1682.
- NÚÑEZ Y NÚÑEZ, J., “Artículo 46. El régimen local de Navarra”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 471-484.
- OROZ ZABALETA, L., “Aplicación del principio de autonomía municipal en el Derecho histórico de Navarra y en el régimen actual”, en *Asamblea de Administración Municipal Vasca, San Sebastián, 1919*, Imprenta Provincial, San Sebastián, 1920, pp. 229-250.
- *Legislación administrativa de Navarra, I*, Pamplona, 1917.
- ORTEGA, L., “El respeto del ámbito de autonomía local por el legislador autonómico de Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra*, 7, 1989, pp. 33-46.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M., “El régimen especial de Navarra”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho municipal, I*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 971-1012.